

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/68758>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

Joegoslavisch separatisme: grenzen aan versnippering of eindeloos nieuwe grenzen?

Ooit in 1918 begonnen als de staat waarin de Zuid-Slaven zich verenigden, bleek Joegoslavië begin jaren negentig veel minder stabiel dan onder Tito min of meer het geval was. Vanaf 1991 viel het land in een *eerste golf* van separatisme uit elkaar en werden de deelstaten onafhankelijk. Deze nieuwe landen zagen zich op hun beurt vaak weer met separatisme geconfronteerd. In deze *tweede golf* van separatisme zijn de Kosovaren tot op heden de enigen die een zekere mate van succes in het afscheiden van een voormalige deelstaat lijken te hebben; al veertig, vooral westerse landen hebben Kosovo erkend. Nu dreigt echter een *derde separatistische golf*, in de vorm van Servisch separatisme in een onafhankelijk Kosovo. Naast Kosovo blijft ook Bosnië-Herzegovina nog altijd een wankel staat. De vraag rijst: wordt de regio dan nooit stabiel en blijven nieuwe grenzen de regio verder versnipperen?

De kip en het ei

Uit eigen nationalistische overwegingen en als reactie op het hernieuwde Servische nationalisme onder Slobodan Milošević verklaarden Slovenië en Kroatië zich in 1991 onafhankelijk. Met deze start van de *eerste separatistische golf* werd de eenheid binnen Joegoslavië ook voor andere deelrepublieken onhoudbaar. Belgrado had de autonomie van de Servische autonome regio's Vojvodina en Kosovo in de eigen deelrepubliek Servië namelijk al eind jaren tachtig teruggeschroefd. Montenegro had zich ook genesteld in het Servische kamp. Met het vertrek van Slovenië en Kroatië in juni 1991 sloeg daardoor het machts-evenwicht in het nadeel van Bosnië-Herzegovina en Macedonië om. Als bijna vanzelfsprekend volgde Macedonië dan ook in januari 1992 in de vaart der onafhankelijke staten. Zonder slag of stoot verliet het Joegoslavische Nationale Leger de barakken, omdat het op dat moment de handen al vol had aan ondersteuning van de Servische bevolking in Kroatië en er niet veel Serven in de deelstaat woonden. In Bosnië-Herzegovina waren de drie voornaamste bevolkingsgroepen verdeeld over de te volgen stappen. De Serven pleitten hartstochtelijk voor eenheid,

maar de Bosniaks en de Kroaten zagen zich genoodzaakt zich begin april 1992 van Belgrado los te maken. Wat toen van het oorspronkelijke Joegoslavië overbleef, was een rompstaat van twee deelstaten (Servië en Montenegro), die zich tot 2002 de Federale Republiek Joegoslavië bleef noemen.

De versplintering hield niet op aan de grenzen van de deelrepublieken. Er waren immers minderheden die zich aan de 'verkeerde' kant van de grens bevonden, en zij hadden nooit om 'onafhankelijkheid' gevraagd. Zij zagen zich dan ook niet als 'separatisten', maar als aanhangers van de 'eenheid'. Dat dit voornamelijk de Servische eenheid was, die door het Servisch nationalisme juist steeds angstaanjagender voor de andere volkeren was geworden, werd over het hoofd gezien. In deze *tweede separatistische golf* waren de nieuwe grenzen behalve voor de Serven ook voor Kroatische en Albanese minderheden reden voor zelfbestuur te pleiten en in verzet te komen. Twee landen, Bosnië-Herzegovina en Servië (Kosovo), verdienen hier extra aandacht, omdat daar de wankel situatie blijft voortduren.

In Bosnië-Herzegovina vormden de Bosniaks met 44% van de bevolking de grootste groep, De Bosnische-Serven waren met 32% duidelijk minder in aantal, terwijl de Bosnische-Kroaten de kleinste groep vormden (17%). Hoewel de Bosnische Kroaten in een referendum wel in grote meerderheid voor onafhankelijkheid van Belgrado hadden gekozen, vreesden zij net als de Bosnische-Serven dat ze onder een Bosniak 'juk' hun rechten zouden verliezen. Beide groepen namen de wapens op. Tijdens de oorlog vocht iedere bevolkingsgroep om het gebied waar men in de meerderheid was zoveel mogelijk uit te breiden. De Bosnische-Serven riepen hun *Republika Srpska* uit met het oog op aansluiting met 'groot-Servië', terwijl de Bosnische-Kroaten met hun *Herceg-Bosna* zich bij 'groot-Kroatië' hoopten te voegen. De Bosniaks waren lange tijd aan de verliezende hand. Begin 1994 werd onder grote druk van de internationale gemeenschap de oorspronkelijke samenwerking tussen Kroaten en Bosniaks echter hersteld. Met het *Washington Agreement* werd de Federatie

opgezet waarin beide groepen samenwerkten. Deze eenheid werd na het Akkoord van Dayton van 1995 naast de *Republika Srpska* een entiteit binnen Bosnië-Herzegovina.¹

Ook aan de andere kant van de grens, binnen de restanten van de Federale Republiek Joegoslavië, ging de versplintering door. Etnisch-Albanees verzet in Kosovo was er vanaf het moment dat de autonomie van de regio eind jaren tachtig was ingeperkt. In 1997 sloeg de vlam werkelijk in de pan, toen in Albanië na het instorten van een piramidefonds bij rellen massaal wapens door de bevolking werden buitgemaakt. Deze wapens belandden voor een groot gedeelte in handen van het Kosovo Bevrijdingsleger (UÇK), dat met zijn acties excessieve tegenreacties van Belgrado opriep.² Uiteindelijk greep de NAVO in met bombardementen op Servische doelen en kwam Kosovo onder bestuur van de Verenigde Naties te staan. De Kosovo-Albanezen wilden echter méér, terwijl Belgrado Kosovo nog steeds als kerngebied van Servië bleef beschouwen.

Bosnië-Herzegovina: drie visies op één wankelende staat

Het Akkoord van Dayton (1995) bevestigde voor alle bevolkingsgroepen in Bosnië-Herzegovina dat het land waarin ze woonden een blijvende politieke eenheid was. Afscheiding bleek geen optie. De internationale gemeenschap kon niet toegeven, omdat afscheiding van de *Republika Srpska* of schepping van een Kroatische entiteit de doos van Pandora zou heropenen. Sinds Dayton waren de elkaar beconcurrerende claims juist op de achtergrond geraakt. Hoewel de buitengrenzen vaststonden en opsplitsing was uitgesloten, hielden de drie bevolkingsgroepen vast aan eigen visies op het voortbestaan van de staat.³

In het bijzonder de Bosniaks zijn voorstander van een *klassieke meerderheidsdemocratie*. In een democratie wordt het land geregeerd door de meerderheid, die door verkiezingen wordt bepaald. Thans zijn de Bosniaks in ieder geval de grootste bevolkingsgroep in het land; volgens sommige schattingen vormen zij zelfs de absolute meerderheid.⁴ Als iedere stem even zwaar telt, houdt dit in dat de Bosniaks in het voordeel zijn en de politiek kunnen domineren.

Hoewel sommige Bosnisch-Servische politici met afscheiding dreigen, staan de meesten het model van een ver doorgevoerde vorm van *federatie* voor. Afscheiding bleek onmogelijk, dus de oplossing van Pale en later Banja Luka was om zo min mogelijk

met Sarajevo te maken te hebben. De *Republika Srpska* heeft haar eigen territorium en is één van de twee entiteiten waaruit Bosnië-Herzegovina bestaat. Wanneer zoveel mogelijk bevoegdheden naar dit niveau zouden worden overgeheveld, hebben de Serven zo min mogelijk last van de Bosniaks en de Kroaten.

Tot ver in 2001 trachtten veel Kroatische politici eenzelfde positie als de Bosnische-Serven te verkrijgen door een derde entiteit voor de Kroaten in de wacht te slepen; maar het bleek dat de 'internationale gemeenschap' dit niet zou toestaan. Lange tijd werd *Herceg-Bosna*, de officieuze Kroatische 'derde entiteit', getolereerd, maar langzaam werd deze door het assertiever optreden van de internationale gemeenschap zwakker en kwijnde zij weg.⁵ Dit ondanks een 'officieus' referendum, dat in 2000 in de Kroatische gebieden was gehouden en uitwees dat zo'n 70% van alle Kroatische kiesgerechtigden vond dat de Kroaten een eigen entiteit moesten krijgen.⁶ Vervolgens kozen veel politici voor de strategie van *verzuiling*. Zonder een eigen entiteit en eigen territorium was een verdeling op basis van gelijkheid tussen de drie bevolkingsgroepen het hoogst haalbare. Het doel werd daarom zoveel mogelijk bevoegdheden van het ter-

De enorme bureaucratie als gevolg van 'Dayton'

is alleen op te lossen door hervorming van de staatsstructuur

ritoir los te koppelen en aan de bevolkingsgroepen te verbinden.

Hoewel 'Dayton' de oorlog in Bosnië-Herzegovina beëindigde, creëerde het tegelijkertijd de reden waarom de staat nauwelijks kan functioneren. Met het akkoord werd de fundamentele weeffout van etnische in plaats van nationale identiteit vastgelegd, en werden de staat en het bestuur etnisch gekaderd. Van de drie bevolkingsgroepen zien echter alleen de Bosniaks hun identiteit en bestaan verbonden met functionerende centrale instituties. Veel Serven en Kroaten achten zich juist in het geheel niet gebaat bij een sterke Bosnische staat. De drie nationalistische partijen hebben bovendien sterke controle over hun afzonderlijke bestuursinstanties en over de private en staatsondernemingen binnen het gebied dat zij beheersen. Hun doel is de centrale structuren van

Dayton zo zwak mogelijk te houden en de werkelijke macht zoveel mogelijk in regionale handen te concentreren. In de regio's hebben zij namelijk de meeste macht, terwijl op hoger niveau de macht met anderen moet worden gedeeld. Het gevolg is dat het bestuur in Bosnië-Herzegovina wordt uitgeoefend op het hoogst mogelijke mono-etnische niveau.⁷ Daarbij is het voor alle nationalistische partijen relatief eenvoudig om rond verkiezingstijd door middel van etnische crises angst op te wekken en daarmee de blijvende steun van de kiezer te verwerven.⁸

De verregaande decentralisatie als gevolg van het Akkoord van Dayton was dan wel de oplossing om de drie groepen in één staat bijeen te houden, maar op deze manier werd wel een disfunctionele staat gecreëerd.⁹ *De facto* is Bosnië-Herzegovina opgedeeld in verscheidene bestuurslagen en staatsstructuren, die slecht samenwerken of langs elkaar heen werken. Het land kent 14 politieke eenheden met constitutionele en wetgevende bevoegdheden: de centrale staat, de twee entiteiten, het district Brčko en de 10 kantons. Ieder van deze veertien eenheden heeft tussen de zes en twaalf ministeries; zo telt het land niet minder dan 181 ministers op een bevolking van 3,7 miljoen.¹⁰ Bovendien ligt binnen de gemengde kantons het bestuur zelfs bij de gemeenten. Het land wordt als gevolg hiervan overbestuurd door een kolossaal, zeer fragmentarisch functionerend staatsapparaat. Waar verschillende bevolkingsgroepen moeten samenwerken om tot een besluit te komen, blijven in de praktijk besluiten vaak uit en ontstaan fricties die in crises kunnen uitmonden. Hiermee zijn de Servische en Kroatische nationalistische partijen in hun opzet geslaagd; de overkoepelende staat functioneert nauwelijks.

De enorme bureaucratie, het papierwerk en de regelgeving die uit de Dayton-structuren voortkomen, zijn niet op te lossen zonder de gehele staatsstructuur op de schop te nemen.¹¹ Een andere, efficiëntere wijze van organisatie is echter niet mogelijk, omdat dit het fragiele bouwsel van de vrede onderuit zou halen.¹² De weeffout van het Akkoord van Dayton – de etnische kadering van de staat en het bestuur als oplossing voor het conflict – heeft namelijk ook tot gevolg dat, om het Dayton-bouwwerk aan te passen, steun van alle groepen nodig is. De Kroatische en Servische nationalistische partijen proberen zich met hand en tand te verzetten tegen iedere nieuwe institutie die een overkoepelende of controlerende functie krijgt. Alleen de Bosniaks en de internatio-

nale gemeenschap staan positief tegenover machtsdeling op het nationale niveau. Hoewel een slagvaardige Bosnische staat sterke overkoepelende nationale instituties vereist, is de kans klein dat de etnische politieke partijen ermee zullen instemmen. De internationale gemeenschap probeert steeds de onderhandelingen over de constitutie op te rakelen, maar slaagt er nimmer in ze tot een goed einde te brengen.

Kosovo: herhaling van zetten?

Zoals ook Niels van Willigen elders in deze aflevering van de *Internationale Spectator* betoogt, wordt met de Kosovaarse onafhankelijkheidsverklaring van februari jl. een nieuwe wankel en vooralsnog niet, soevereine 'staat' uitgeroepen. De situatie mag dan wel niet zo complex zijn als in Bosnië-Herzegovina, maar de standpunten van beide bevolkingsgroepen staan wellicht nog veel verder uit elkaar.

De Kosovo-Albanezen zien hun eigen onafhankelijke staat als legitiem en weten dat zij in een nieuwe 'staat' veruit de grootste bevolkingsgroep zijn. Volgens schattingen van het *Statistical Office of Kosovo* was in 2006 nog maar iets meer dan 5% van de bevolking Servisch en 92% Albanees.¹³ Het is dan ook niet onlogisch dat de Kosovaren, net als de Bosniaks, een 'democratische, seculiere en multi-etnische republiek' nastreven.¹⁴ Ook de Kosovo-Albanese voorkeur gaat dus uit naar een *klassieke meerderheidsdemocratie*.

Het verschil van mening met de Serven begint al bij het probleem dat de meeste Serven de Kosovaarse staat als illegitiem beschouwen. Zo noemde de Servische premier Vojislav Kostunica Kosovo een 'onechte staat', die in strijd met het internationaal recht is opgericht.¹⁵ In de ogen van veel Serven gaat het hier opnieuw, net als bij Kroatië en Bosnië-Herzegovina, om een onafhankelijkheid waar zij nooit om hebben gevraagd. De Serven wonen voor een groot deel geconcentreerd aan de noordelijke grens met Servië. Dit gebied viel *de facto* de laatste jaren al niet helemaal onder het bestuur van Priština. De onafhankelijkheid wordt in deze regio niet erkend; de bevolking en het bestuur richten zich er nog altijd op Belgrado. *De facto* is Kosovo dus gedeeld. Verder verklaart Belgrado alle politieke, economische en diplomatieke middelen in het werk te zullen stellen om de onafhankelijkheid tegen te gaan. Hoewel de strategie van Belgrado deels lijkt op de werkwijze die eerder in Kroatië en Bosnië-Herzegovina is gehanteerd (opnieuw kan men niet met de nieuwe realiteit

leven en wordt deze ontkend), lijkt het er nu op dat het niet Serven zullen zijn die de wapens opnemen. Ook etnische zuivering is overbodig. Sterker, hoewel in woorden een harde lijn wordt bewandeld, lijkt Belgrado de strijd om de volledige soevereiniteit over Kosovo al te hebben opgegeven en een deling, en wellicht in een later stadium een *federalisering*, te zullen accepteren.

Het functioneren van de Kosovaarse 'staat' stuit in ieder geval op heel wat interne problemen. Met het noorden van het 'land' *de facto* in Servische handen heeft Priština immers niet de volledige controle en blijft Belgrado ook na de onafhankelijkheidsverklaring een belangrijke rol spelen in Kosovo. Het is de vraag wat Priština van plan is hieraan te doen. Waarschijnlijk is het antwoord: niet veel. Wanneer het de wapens opneemt, zal het mogelijk de steun van het Westen verliezen. Een wankel staat en voortdurend van de *status quo* zullen dan het gevolg zijn. Dat zou de internationale gemeenschap niet slecht uitkomen, omdat zij zelf ook tot op het bot over de kwestie is verdeeld. De scheidslijn ligt niet alleen tussen het 'Westen' en de rest van de wereld; ook binnen de Europese Unie zijn landen als Spanje, Cyprus en Roemenië tegen erkenning van de Kosovaarse onafhankelijkheid. Ook deze landen zijn bang voor precedentvorming, niet alleen in bijvoorbeeld Abchazië en Zuid-Ossetië, maar ook in eigen land.

Grenzen aan de begrenzing?

Met de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo lijken de versplintering op de Balkan en de erkenning daarvan door een aantal voornamelijk westerse landen een nieuw hoofdstuk ingeslagen. Tijdens de oorlogen in het voormalige Joegoslavië werden de Servische en Kroatische ministaatjes nauwelijks erkend. De onafhankelijkheidsverklaring van de Kosovaren bood de premier van de *Republika Srpska* Milorad Dodik echter de kans het balletje van onafhankelijkheid weer eens op te gooien. Toch moet deze poging uiteindelijk minder serieus worden genomen. In Bosnië-Herzegovina is ook de Servische bevolking nog altijd grotendeels oorlogsmoe. Bovendien beseft ook Dodik dat wanneer de *Republika Srpska* zich bij Servië zou aansluiten, hij niet meer dan leider van een Servische provincie zou worden – een veel minder belangrijke positie dan hij nu bekleedt.

De EU *hoopt* door Servië en de Serviërs uitzicht op toetreding te bieden een *derde separatistische golf* in de hand te houden. Eurocommissaris voor uitbreiding

Ollie Rehn heeft laten weten dat na 2012 de meeste landen op de westelijke Balkan, inclusief Servië, kans op toetreding maken.¹⁶ Alleen de termijn is voor de meeste landen nog onduidelijk. Waarschijnlijk zijn in 2009 de onderhandelingen tussen de Europese Commissie en Kroatië over de toetreding afgerond. Wanneer alle 27 EU-lidstaten vervolgens akkoord gaan, zou Kroatië in 2010 EU-lid kunnen worden. Op 29 april jl. kreeg Belgrado te horen dat het een Stabilisatie en Associatie Akkoord met de EU mag tekenen. Dit gebaar, dat als eerste stap richting toetreding moet dienen, is bedoeld om de Servische president Tadić in zijn gematigde koers inzake Kosovo te steunen. Nederland en België hebben echter lange tijd dwarsgelegen, omdat Servië volgens hen niet voldoende met het Joegoslavië Tribunaal zou meewerken.¹⁷ Om dezelfde reden houden beide landen nog altijd eenzelfde akkoord voor Bosnië-Herzegovina tegen. Dit steekt des te meer bij veel Bosniaks, omdat zij worden gestraft voor de gebrekkige medewerking van de *Republika Srpska* bij de oplossing van oorlogsmisdaden tegen vooral die zelfde Bosniaks.¹⁸

De *EU-uitbreiding* zal hoe dan ook grote invloed hebben op de verhoudingen op de Balkan. In het geval dat niet alle landen tegelijk toetreden, zullen Bosnië-Herzegovina en Kosovo eronder te lijden hebben. Wanneer buurlanden eerder of later toetreden, worden de staatsgrenzen verhard, omdat die dan met de buitengrens van de EU samenvallen. In een dergelijk geval kunnen minderheden van hun 'moederlanden' worden afgesloten. Wanneer het 'moederland' eerder lid wordt, zou dit radicalisme in de hand kunnen werken. Wanneer de minderheid eerder lid wordt dan het 'moederland', zou dit een matigende werking kunnen hebben. In alle gevallen wordt het eerst toetredende land de mogelijkheid geboden bij gemeenschappelijk EU-beleid aangaande de conflicten dwars te liggen. Brussel zou hierbij moeten bezien in hoeverre er lessen zijn te trekken uit het toetredingsproces van Cyprus.

De werkelijke oplossing van alle conflicten ligt in *gelijktijdige toetreding van alle landen*. Alleen dan worden de grenzen tussen de etnische groepen en de meerderheid-minderheidsverhoudingen minder relevant. De afzonderlijke hoofdsteden van de landen in voormalig Joegoslavië verliezen dan aan belang; het maakt dan minder uit of een minderheid aan de 'foute' kant van de grens belandt. Verder mag ervan uit worden gegaan dat in een EU-lidstaat de rechten



van de mens zijn gewaarborgd. Bovendien hebben alle groepen dan een gemeenschappelijk doel: de strijd met Brussel aangaan.

Een gezamenlijke toetreding blijft echter waarschijnlijk een droom. Zijn de oude EU-lidstaten immers *zelf* wel toe aan een nieuwe uitbreidingsronde? Het gevolg zal waarschijnlijk zijn dat hoewel de Europese Unie zeker over middelen beschikt om het separatisme op de Balkan in toom te houden, zij uiteindelijk niet in staat zal blijken die middelen ook metterdaad in te zetten.

Noten

- 1 Laura Silber & Allan Little, *The death of Yugoslavia*, herziene editie, Londen, 1996.
- 2 Raymond Detrez, *Kosovo: de uitgestelde oorlog*, Antwerpen-Baarn, 1999.
- 3 Asim Mujkic, *We, the citizens of ethnopolis*, Sarajevo, 2008.
- 4 Sumantra Bose, *Bosnia after Dayton: Nationalist partition and international intervention*, Londen, 2002, blz. 257-258.
- 5 Florian Bieber, 'Bosnia-Herzegovina: Developments towards a more integrated state?', in: *Journal of Muslim Minority Affairs*, 22(1), 2002, blz. 211.
- 6 Bose, *a.w. noot 4*, blz. 29-30.
- 7 United Nations Development Programme, *Early warning system: II quarterly report*, Sarajevo, 2005, blz. 8-10.
- 8 Marcus Cox, *State building and post-conflict reconstruction: lessons from Bosnia*, Genève, 2001, blz. 8.
- 9 Sumantra Bose, 'The Bosnian state a decade after Dayton', in: *International Peacekeeping*, 12(3), 2005, blz. 324.
- 10 International Crisis Group, *Bosnia's precarious economy: still not open for business*, Sarajevo/Brussel, 2001, blz. 2-3.
- 11 Ibid.
- 12 Bose, *a.w. noot 4*, blz. 125.
- 13 Statistical Office of Kosovo, *Demographic changes of the Kosovo population 1948-2006*, Pristina, 2008, blz. 7.
- 14 Assembly of Kosovo, *Kosovo declaration of independence*, 17 februari 2008.
- 15 'Parlement verklaart Kosovo onafhankelijk', in: *NRC Handelsblad*, 17 februari 2008.
- 16 'Servië dichterbij lidmaatschap EU', in: *de Volkskrant*, 7 november 2007, blz. 4.
- 17 'Serbia Wins EU Pact in Bid to Foil Nationalist Rout', op website www.bloomberg.com, 29 april 2008.
- 18 'Bosnia war victims angry about EU pact with Serbia', op website www.reuters.com, 29 april 2008.

Dr Jaïr van der Lijn is werkzaam bij het *Clingendael Security and Conflict Programme* (CSCP) en het *Centrum voor Internationaal Conflict-Analyse & Management* (CICAM) van de Radboud Universiteit Nijmegen.